

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci **žalobcu: Lesoochranárske zoskupenie VLK**, Tulčík 310, 082 13 Tulčík, IČO: 31 303 862, zastúpeného: JUDr. Iveta Rajtáková, advokátka, Štúrova 20, Košice, proti **žalovanému: Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky**, Dobrovičova 12, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/204/2020-186 zo 16. novembra 2022 takto

rozhodol:

Uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/204/2020-186 zo 16. novembra 2022 sa **zrušuje** a vec sa **vracia** Správneému súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

Odôvodnenie:

I. Administratívne konanie a rozhodnutie správneho súdu

1. Žalovaný ako ústredný orgán štátnej správy poľovníctva na základe ust. § 72 ods. 1 písm. M) zákona o poľovníctve správnym aktom vydaným pod č. záznamu 45933/2020, č. spisu 7387/2020-730 zo dňa 27.10.2020 určil ročnú kvótu lovu vlka dravého v poľovníckej sezóne 2020/2021 v Slovenskej republike v celkovom počte 50 jedincov, pre poľovné oblasti v územnej pôsobnosti okresného úradu, odboru opravných prostriedkov Banská Bystrica, Žilina, Prešov, Košice. Žalobca sa domáhal zrušenia tohto rozhodnutia správnou žalobou zainteresovanej verejnosti podľa § 6 ods. 2 písm. a) zák. č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej aj len SSP) na preskúmanie opatrenia orgánu verejnej správy. Napadnuté opatrenie je podľa neho v rozpore s viacerými ustanoveniami smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín a s Programom starostlivosti o vlka dravého na Slovensku. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe uviedol, že ju považuje za nedôvodnú a žiada ju zamietnuť.

2. Správny súd v Bratislave uznesením v Bratislave č. k. 5S/204/2020-186 zo 16. novembra 2022 žalobu ako nedôvodnú odmietol postupom podľa §98 ods. 1 písm. g) SSP, nakoľko správny akt vydaný žalovaným je v zmysle § 7 písm. b) Správneho súdneho poriadku vylúčený zo súdneho prieskumu, čo vyplýva z jeho samotnej povahy. Svoj záver odôvodnil tým, že oprávnenie na lov vlka nevzniká vydaním opatrenia žalovaným, ale 1. novembrom príslušného roka a lov by mohol byť bez určenia kvóty opatrením prakticky neobmedzený až do 15. januára nasledujúceho roka. Vydaním napadnutého opatrenia

tak nedochádza k vzniku práv a povinností. K ich vzniku dochádza 1. novembra príslušného roka a vydaním oprávnenia na lov vlka dravého užívateľom poľovného revíru v zmysle § 53 zákona o poľovníctve. Vydaním opatrenia na lov vlka dravého nedochádza k zásahu do subjektívnych práv žalobcu, pretože sa ním sleduje ochrana a zachovanie populácie vlka dravého v priaznivom stave. Zároveň opatrenie nie je opatrením ani rozhodnutím, ktorým by sa rozhodovalo alebo ktoré by sa dotýkalo práv, právom chránených záujmov alebo povinností fyzickej osoby alebo právnickej osoby, či zainteresovanej verejnosti.

II. Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

3. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zrušenia napadnutého uznesenia podľa § 440 ods. 1 písm. f) a j) SSP a vrátenia veci na ďalšie konanie. Žalobca sa nestotožnil s názorom správneho súdu o dôvodnosti odmietnutia žaloby, zdôraznil, že správny súd sa nezaoberal postavením žalobcu ako zainteresovanej verejnosti ktorá preukázala, že vydaním napadnutého opatrenia bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia, napadnuté opatrenie smerujúce voči neurčitému počtu adresátov - držiteľov poľovných lístkov týmto priznáva oprávnenie usmrcovať vlka dravého, teda vykonávať činnosť ktorá je právnymi predpismi zakázaná. Usmrcovanie vlka dravého je v rozpore so smernicou o biotopoch a z nej vyplývajúcich záväzkov Slovenskej republiky ako aj s Programom starostlivosti o vlka dravého na Slovensku. Argumentoval, že vzhľadom na právnu úpravu Aarhuského dohovoru implementovanú do Správneho súdneho poriadku ako aj príslušnú judikatúru SD EÚ nemôže byť prieskum individuálnych správnych aktov ako aj normatívnych správnych aktov, ako je opatrenie žalovaného určujúce ročnú kvótu (odstrely) vlka dravého, vylúčené zo súdneho prieskumu. Za nezákonný postup súdu považoval podradenie napadnutého opatrenia pod správne akty uvedené v § 7 písm. b) SSP. Žalovaný na záver zdôraznil, že opatrenie nemôže byť vylúčené zo súdneho prieskumu z dôvodu, že nebolo prijaté vo forme individuálneho správneho aktu, ale bolo určené neurčitému počtu adresátov. Pre prípad pochybnosti o aktívnej legitímácii žalobcu navrhol prerušiť konanie v zmysle § 100 ods. 1 písm. c) SSP a podať návrh na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom Európskej únie.

4. Žalovaný sa v plnom rozsahu stotožnil s uznesením správneho súdu a navrhol sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietnuť.

III. Právna úprava a posúdenie kasačného súdu

5. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP), ako aj predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených kasačných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

6. Predmetom kasačného konania bolo procesné rozhodnutie o odmietnutí žaloby podanej zainteresovanou verejnosťou, preto sa primárne kasačný súd zaoberal aplikovateľnosťou nasledovných zákonných ustanovení:

Podľa § 6 ods. 1 SSP, *správne sudy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb*

zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, na účely tohto zákona sa rozumie opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

Podľa § 7 písm. b) SSP správne súdy nepreskúmajú správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 42 ods. 1 SSP ak má zainteresovaná verejnosť alebo dotknutá verejnosť (ďalej len "zainteresovaná verejnosť") právo podľa osobitného predpisu na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia, je oprávnená

- a) podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a),*
- b) podať žalobu proti nečinnosti podľa § 6 ods. 2 písm. e),*
- c) podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu,*
- d) zúčastniť sa na konaní o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. a); ustanovenia tohto zákona týkajúce sa osoby zúčastnenej na konaní podľa § 41 ods. 2 sa primerane použijú aj na zainteresovanú verejnosť*

*Podľa § 53 ods. 2 zákona o poľovníctve: „**Povolenie na lov zveri** je verejnou listinou oprávňujúcou jeho držiteľa spolu s ďalšími dokladmi na lov zveri alebo inú činnosť v poľovnom revíri podľa tohto zákona. Vydáva ho na predpísanom tlačive užívateľ poľovného revíru. Povolenie na lov zveri podpisujú štatutárny zástupca užívateľa poľovného revíru a poľovnícky hospodár. Povolenie na lov zveri je neprenosné na inú osobu.“*

Podľa prílohy č. 9 vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 24/2003 Z. z. , ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (v znení platnom do 31. mája 2021) obsahujúcej Zoznam vybraných živočíchov a podmienky ich ochrany, bod 2:

*„vlk dravý/vlk obyčajný (*Canis lupus*)*

– celoročne je zakázané ho chytať, zraňovať, usmrcovať alebo ničiť jeho obydlia, najmä brlohy s mláďatami na území

- a) Národného parku Slovenský kras vrátane jeho ochranného pásma a katastrálnych území obcí Háj, Turňa nad Bodvou, Dvorníky, Hrhov, Jablonov nad Turňou, Zádiel a Včeláre,*
- b) Chránenej krajinej oblasti Kysuce a katastrálnych území Čadca, Horelica, Olešná, Staškov, Turzovka, Oščadnica, Raková, Klokočov, Svrčinovec, Čierne, Skalité v okrese Čadca,*

c) *Chránenej krajinej oblasti Horná Orava, Pieninského národného parku a jeho ochranného pásma, Tatranského národného parku, katastrálnych území Bobrov, Breza, Zubrohlava, Klin, Krušetnica, Mútne, Námestovo, Oravská Jasenica, Oravská Polhora, Oravské Veselé, Rabča, Slanica, Sihelné a Zákamenné v okrese Námestovo a katastrálnych území Trstená, Oravice, Tichá dolina, Čimhová, Hladovka, Liesek, Suchá Hora a Vitanová v okrese Tvrdošín,*

d) *Chránenej krajinej oblasti Východné Karpaty, Národného parku Poloniny a jeho ochranného pásma, katastrálnych území Becherov, Cigeľka, Frička, Gaboltov, Gerlachov, Hrabské, Hutka, Chmeľová, Kurov, Lenartov, Malcov, Nižná Polianka, Ondavka, Petrová, Regetovka, Snakov, Stebnícka Huta, Stebník, Varadka, Vyšná Polianka, Nižný Tvarožec a Vyšný Tvarožec v okrese Bardejov a katastrálnych území Kečkovce, Roztoky, Vyšný Mirošov v okrese Svidník,*

e) *pre ktoré ministerstvo pôdohospodárstva neurčí ročnú kvótu lovu vlka dravého.*

Na ostatnom území Slovenskej republiky je zakázané ho chytať, zraňovať, usmrcovať alebo ničiť jeho obydlia, najmä brlohy s mláďatami, v období od 16. januára do 31. októbra bežného kalendárneho roka.“

7. Správny súd pri svojom rozhodovaní primárne skúmal otázku svojej právomoci a dospel k záveru, že napadnutý akt orgánu verejnej správy ja dôvodné subsumovať pod ustanovenie § 7 písm. b) SSP, vylučujúceho súdny prieskum vnútorných a organizačných správnych aktov. Argumentoval tým, že i.) bez vydania napadnutého opatrenia by bolo možné loviť jedincov vlka dravého neobmedzene od 1. novembra príslušného roka až do 15. januára nasledujúceho roka, ii.) vydaním napadnutého opatrenia nevzniká držiteľovi poľovného lístka oprávnenie na lov vlka dravého, pretože to vzniká v období od 1. novembra do 15. januára za súčasného vydania povolenia na lov zveri v zmysle § 53 zákona o poľovníctve. Z uvedených dôvodov správny súd uzavrel, že predmetným opatrením sa nerozhoduje a toto sa ani nedotýka práv, právom chránených záujmov alebo povinností fyzickej osoby alebo právnickej osoby, či zainteresovanej verejnosti.

8. Kasačný súd konštatuje, že prvý uvedený záver je v rozpore s textom bodu 2 prílohy č. 9 vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 24/2003 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Z citovaného ustanovenia vyplýva, že **vlka dravého bolo na základe v tom čase platnej právnej úpravy celoročne zakázané chytať, zraňovať, usmrcovať alebo ničiť jeho obydlia, najmä brlohy s mláďatami na územiach** vymenovaných v písmenách a) až d) a tiež podľa písm. e) na území, pre ktoré ministerstvo pôdohospodárstva neurčilo ročnú kvótu lovu vlka dravého. Pri výklade poslednej vety tohto ustanovenia za použitia logické výkladu dôkazom opaku (argumentum a contrario) však treba dospieť k záveru, že na ostatnom území Slovenskej republiky, t. j. na území, kde ministerstvo pôdohospodárstva určilo ročnú kvótu vlka dravého, bolo možné ho loviť v období od 1. novembra do 15. januára príslušného kalendárneho roka. Z uvedeného vyplýva, že správny súd nesprávne vyložil predmetné zákonné ustanovenie, keď uviedol, že vlka dravého by bolo možné loviť aj bez napadnutého opatrenia.

9. Pokiaľ sa jedná o druhý vyslovený záver, je z neho možné vyvodiť, že dôvodom pre podradenie preskúmaného opatrenia pod §7 písm. b) je skutočnosť, že pre vznik oprávnenia konkrétneho poľovníka na odstrel vlka je nevyhnutná existencia povolenia na lov zveri podľa § 53 zákona o poľovníctve.

10. Treba však priznať, že počínajúc bodom 13. rozhodnutie správneho súdu trpí nedostatkami čo sa týka vyhodnotenia povahy opatrenia žalovaného o určení ročnej kvóty lovu vlka dravého a absencie vyhodnotenia aktívnej legitímácie žalobcu. Správny súd konštatuje, že sa jedná o „individuálny správny akt, ktorý nemá povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach žalobcu“, bez toho, aby akýmkoľvek spôsobom reagoval na argumentáciu o aktívnej legitímácii žalobcu ako zainteresovanej verejnosti na základe Aarhuského dohovoru v zmysle § 42 SSP, ktorá je oprávnená podať všeobecnú správnu žalobu (§6 ods. 1 písm. a) SSP), žalobu proti nečinnosti (§ 6 ods. 2 písm. e) SSP) a žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu. Len pre úplnosť kasačný súd pripomína, že pod pojmom „individuálny správny akt“ právna teória rozumie výsledok procesu aplikácie práva, v ktorom orgány verejnej moci (napr. súdy, polícia, prokuratúra, orgány štátnej správy atď.) rozhodujú o subjektívnych právach a právnych povinnostiach konkrétnych subjektov.

11. Vzhľadom na skutočnosť, že podaná žaloba sa týkala preskúmania aktu orgánu verejnej správy, ktorým je určenie ročnej kvóty lovu vlka dravého v poľovníckej sezóne 2020/2021 v Slovenskej republike v celkovom počte 50 jedincov, pre určené poľovné oblasti, vydaného na základe prílohy č. 9 vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, kasačný súd nevidí jasne formulovaný súvis medzi obsahom napadnutého správneho aktu a kompetenčnou výlukou, vymedzenou v § 7 písm. b) SSP, vzťahujúcou sa k organizačným a vnútorným správnym aktom.

12. Nakoľko sa správny súd vôbec nevysporiadaval s otázkou aktívnej legitímácie žalobcu, nebolo dôvodné vysporiadavať sa ani s kasačnou argumentáciou poukazujúcou na aktívnu legitímáciu zainteresovanej verejnosti, ktorá odvodzovala nezákonnosť určenia kvóty odstrelu od spochybňovania zákonnosti ZOPK a príslušnej vyhlášky pre rozpor so smernicou o biotopoch, ako aj od nedostatočnosti resp. nesprávnosti podkladov na základe ktorých bolo opatrenie vydané. Kasačný sťažovateľ v kasačnej sťažnosti zdôrazňoval, že opatrenie nemôže byť vylúčené zo súdneho prieskumu z dôvodu, že nebolo prijaté vo forme individuálneho správneho aktu, ale bolo určené neurčitému počtu adresátov.

13. Na základe uvedeného kasačný súd skonštatoval, že správny súd sa nedostatočne vysporiadal s otázkou splnenia zákonných podmienok súdneho prieskumu, nakoľko obsah a rozsah kompetenčnej výluky v zmysle § 7 písm. b) SSP nekorešponduje s obsahom správneho aktu, prieskumu ktorého sa žalobca domáhal. Až v nadväznosti na prehodnotenie záveru o tom, či a z akého dôvodu je či nie je predmetný správny akt preskúmateľný v správnom súdnictve, bude správny súd povinný skúmať splnenie ďalšej základnej procesnej podmienky vedenia konania – otázku procesnej aktívnej legitímácie žalobcu, vzhľadom na deklarované postavenie zainteresovanej verejnosti v zmysle § 42 SSP.

IV. K návrhu na prerušenie konania podľa §100 ods. 1 písm. c) SSP

14. K návrhu žalobcu na prerušenie konania a podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom Európskej únie kasačný súd uvádza, že naň nie sú splnené podmienky. Žalobca žiadal o prerušenie konania iba v prípade spochybnenia jeho aktívnej legitímácie, ako zainteresovanej verejnosti. Procesnou legitímáciou žalobcu sa však správny súd vôbec nezaoberal, nakoľko žalobu odmietol z dôvodu nemožnosti jej prieskumu v správnom súdnictve v zmysle § 7 písm. b) SSP. Žalobca sa návrhom na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom Európskej únie domáhal výkladu v otázke, či skutočnosť, že prijaté opatrenie nemá povahu individuálneho správneho aktu (a teda jeho prieskum v súdnom konaní nie je možný), je v súlade so smernicou Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín a Dohovorom o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z.).

15. K predmetnému návrhu treba uviesť, že ak kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie, správny súd bude musieť znova riešiť povahu napadnutého opatrenia ako aj otázku aktívnej legitímácie žalobcu. Zodpovedanie prejudiciálnej otázky položenej kasačným súdom v požadovanom rozsahu by tak malo iba hypotetickú, a nie reálnu hodnotu. Z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie vyplýva, že položená prejudiciálna otázka nesmie byť hypotetická a musí mať spojitosť s predmetom sporu v hlavnom konaní (bližšie pozri aj rozhodnutie Súdny dvor Európskych spoločenstiev Foglia proti Novello z 11. marca 1980, C-104/79, prípadne aj rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5SŽi/2/2010). Ak správny súd, ktorému je vec vrátená na ďalšie konanie bude pre svoje rozhodovanie považovať za potrebné obrátiť sa na Súdny dvor EU postupom v zmysle čl. 267 ZFEU, je na takýto postup oprávnený a kompetentný. Z uvedených dôvodov kasačný súd vo svojom výroku nereagoval na návrh podľa § 100 ods. 1 písm. c) na prerušenie konania a podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom Európskej únie.

V. Záver.

16. Kasačný súd tak dospel k záveru, že správny súd nesprávne vyložil a aplikoval zákonné ustanovenia, čo viedlo k tomu, že rozhodol o odmietnutí žaloby postupom, ktorým došlo k naplneniu kasačných dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f) a písm. j) SSP. Kasačná sťažnosť žalobcu je tak dôvodná, a preto kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

17. Správny súd bude vo veci ďalej konať o žalobe žalobcu. Úlohou správneho súdu bude ustáliť povahu napadnutého opatrenia a následne znova rozhodovať o možnosti jeho prieskumu v správnom súdnictve a svoje závery dostatočne odôvodniť. Pritom bude viazaný právnymi názormi kasačného súdu vyslovenými v tomto uznesení (§ 469 SSP).

18. Trovy konania o tejto kasačnej sťažnosti sú súčasťou trov konania, o ktorých sa podľa § 467 ods. 3 SSP rozhodne v konečnom rozhodnutí.

19. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie: Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave, dňa 30. mája 2024

JUDr. Katarína Benčová
predsedníčka senátu
podpísané elektronicky

JUDr. Zuzana Šabová, PhD.
členka senátu
podpísané elektronicky

JUDr. Michal Dzurdík, PhD.
člen senátu
podpísané elektronicky

Za správnosť vyhotovenia:

Bc. Petra Pitáková